

Regeringskansliet

2016-12-07
1 (34)
Dnr 2016:00645

Redovisning av uppdrag om en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan

Dnr U2016/01446/GV

Härmed redovisas uppdraget om en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan, givet i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk.

På Skolverkets vägnar

Mikael Halápi
Vikarierande generaldirektör

Sophie Casson Lindbäck
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har och Eva Durhán och Jonas Nordström i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Sammanfattning

Den här rapporten utgör Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget om en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan. I uppdraget har det också ingått att redovisa resultatet av insatserna och vilka åtgärder som Skolverket bedömer behövs för att förbättra arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan.

Skolverkets insatser och resultat av dessa

Skolverket har genomfört följande insatser på området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan. En avgränsning har gjorts till insatser från 2014 och framåt.

- Skolverket har utarbetat allmänna råd med kommentarer för *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.
- Skolverket har genomfört konferenser för rektorer och implementeringsansvariga som en del i implementeringen av de allmänna råden samt en konferensserie om *Stärkt elevhälsa*.
- Genom en överenskommelse med lärosäten har Skolverket genomfört kurser om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.
- Skolverket har publicerat olika typer av stödmaterial och ett studiepaket knutna till de allmänna råden.
- Skolverket har genomfört informationsinsatser i form av en film om huvudmannens ansvar när det gäller extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och de allmänna råden. Skolverket har också tagit fram en informationsbroschyr om stödinsatser i skolan riktad till vårdnadshavare.

Konferenser och kurser har följts upp. Enkät svar visar att deltagarna generellt sett anser att innehållet på kurser och konferenser gav ökad kunskap men att innehållet var alltför grundläggande. Deltagare på kurser och konferenser önskar att skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd skulle ha konkretiserats ytterligare.

Skolverket har i intervjuer ställt frågan hur de intervjuade uppfattar Skolverkets insatser inom området särskilt stöd. Intervjuade företrädare för skolor har använt det material som Skolverket erbjuder och är överlag nöjda med det, framför allt allmänna råden och stödmaterialen. Intervjupersoner önskar mer hjälp med att hålla arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd aktuellt genom exempelvis filmer eller konferenser. De uttrycker också att Skolverkets insatser skulle kunna vara till nytta för andra målgrupper än så kallade implementeringsansvariga. Intervjupersoner önskar vidare att Skolverket förmedlar goda exempel på extra anpassningar.

Problemområden kopplade till extra anpassningar och särskilt stöd

Skolverket har inom ramen för uppdraget identifierat ett antal problemområden som är kopplade till extra anpassningar och särskilt stöd. Det har bland annat lyfts att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd ofta har hög frånvaro eller

gör avbrott från studierna, något som försvårar för skolorna att sätta in rätt stöd. Det är också viktigt att elever får tillgång till studie- och yrkesvägledning för att kunna göra rätt val. Skolverket har också sett att övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan kan vara problematisk för elever i behov av särskilt stöd eftersom information om elevens behov inte alltid följer med till den nya skolan.

I uppdraget har vi sett att skolor brister i förebyggande insatser på gruppnivå vilket leder till att skolor ofta sätter in individanpassat stöd när problem redan har uppstått. Skolverket har också iakttagit att skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd ofta är beroende av den kultur som råder på skolan samt tillgången till elevhälsa och specialpedagogisk kompetens.

Gymnasiesärskolan har flera problemområden gemensamt med gymnasieskolan. Några utmaningar som är specifika för gymnasiesärskolan är det ökade kunskapsfokus som följde med reformen 2013. Det är i sig positivt, men har lett till ett större behov av pedagogiska anpassningar. Efter reformen har fler elever valt introduktionsprogrammet vilket har lett till att programmen behöver anpassas efter elever med utvecklingsstörning.

Förslag på åtgärder

De förslag som den här redovisningen presenterar utgår från uppföljningen av Skolverkets tidigare insatser på området samt den probleminventering som presenterats ovan. Ambitionen är att majoriteten av utvecklingsinsatserna ska samlas inom ramen för Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram. Förslagen kommer därför att beredas och konkretiseras mer inom det ramverket.

- Skolverket föreslår att det inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen utarbetas insatser riktade till lärare för att ytterligare förankra innehållet i stödmaterialet *Stödinsatser i utbildningen – om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd*. Syftet är att stärka lärarnas kompetens gällande extra anpassningar. I insatserna bör lärarna få möta andra lärares undervisning för att ta del av goda exempel och för att synliggöra och stärka arbetet med extra anpassningar i den egna undervisningen.
- Skolverket föreslår att det inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram utarbetas stöd riktade till rektorer, lärare och elevhälsopersonal. Ambitionen är att ge möjlighet att samverka med elevhälsan i arbetet med att identifiera elevernas behov och att skolorna ska lägga större vikt vid lärmiljön i klassrummet. Syftet ska vara att tydliggöra skillnader mellan extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasie- respektive gymnasiesärskolan.
- Problematiken med frånvaro kan också tas upp inom de nationella skolutvecklingsprogrammen, liksom åtgärder för att förebygga avhopp och minska långvarig frånvaro.
- Skolverket kan vidareutveckla material ur kompetensutvecklingsinsatsen *Fortbildning i specialpedagogik* för att möta behoven i gymnasie- och gymnasiesärskolan.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	5
1.1. Beskrivning av uppdraget.....	5
1.2. Genomförandet.....	5
1.3. Gymnasieskolan.....	6
1.4. Gymnasiesärskolan.....	7
2. Regleringar som rör Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd.....	8
2.1. Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.....	8
2.2. Övriga stödformer i gymnasieskolan.....	9
2.3. Övriga stödformer i gymnasiesärskolan.....	10
2.4. Elevhälsans ansvar.....	10
3. Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd.....	11
3.1. Reviderade allmänna råd.....	11
3.2. Konferenser.....	11
3.3. Kurser vid lärosäten.....	12
3.4. Stödmaterial.....	12
3.5. Informationsinsatser.....	13
3.6. Övriga insatser inom Skolverket som direkt eller indirekt kan ha påverkan på arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.....	14
4. Resultat av Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd.....	18
4.1. Enkätuppföljning av Skolverkets insatser.....	18
4.2. Uppföljning av Skolverkets insatser genom intervjuer.....	19
5. Problemområden kopplade till extra anpassningar och särskilt stöd.....	20
5.1. Avbrott och frånvaro från skolan.....	21
5.2. Studie- och yrkesvägledning.....	22
5.3. Övergång mellan skolor och skolformer.....	23
5.4. Brist på förebyggande arbete på gruppnivå.....	25
5.5. Behov av studieteknik.....	26
5.6. Extra anpassningar och särskilt stöd ofta en kultur- och ledningsfråga.....	26
5.7. Tillgång till specialpedagogisk kompetens och elevhälsa.....	28
5.8. Resursfördelning.....	29
5.9. Problemområden specifika för gymnasiesärskolan.....	30
6. Slutsatser och förslag på åtgärder.....	31
6.1. Slutsatser.....	31
6.2. Förslag på åtgärder.....	32

1. Inledning

1.1. Beskrivning av uppdraget

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasie-särskolan. Av redovisningen ska det dels framgå vilka insatser Skolverket gjort och resultatet av dessa, dels vilka åtgärder som Skolverket bedömer behövs för att förbättra arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasie- och gymnasie-särskolan.

1.2. Genomförandet

Redovisningen avser Skolverkets insatser från 2014 och framåt. Det var 2014 som riksdagen fattade beslut om det förändrade regelverket kring extra anpassningar och särskilt stöd.¹

Den empiri som används som underlag för analys och förslag är:

1. Uppföljningar och utvärderingar: Skolverkets tidigare uppföljningar och utvärderingar samt Skolinspektionens kvalitetsgranskningar utgör ett viktigt underlag för analys av skolornas behov.

2. Skolverkets officiella statistik: Relevant statistik som finns tillgänglig har använts. Notera att det inte finns statistik om särskilt stöd i gymnasieskolan eller gymnasie-särskolan. Skolverkets elevstatistik för gymnasieskolan baseras på den rapportering som gymnasieskolorna gör till Centrala studiestödsnämnden eftersom de statistikansvariga myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt ska använda uppgifter ur befintliga register.² Att ta fram officiell statistik om särskilt stöd i gymnasieskolan skulle innebära att en helt ny insamling införs för alla gymnasieskolor. Ett sådant beslut medför påtagligt ökade kostnader för såväl huvudmännen som myndigheten. Om kostnaderna står i proportion till användarnas behov är det ett möjligt alternativ, men man behöver också överväga andra alternativ som till exempel att göra särskilda studier. För grundskolans del samlar Skolverket sedan 2012 in statistik om antal elever som har åtgärdsprogram samt antal elever placerade i särskild undervisningsgrupp.

3. Intervjuer med 19 personer verksamma i gymnasieskolor och gymnasiesärskolor: Vi har genomfört intervjuer vid tre skolor. Två av dessa bedriver både gymnasieskola och gymnasiesärskola, den tredje bara gymnasiesärskola. Vi har också genomfört telefonintervjuer med representanter för ytterligare sex skolor, varav tre bedriver gymnasieskola och tre både gymnasiesärskola och gymnasieskola. Urvalet av

¹ Prop. 2013/14:160, bet. 2013/14 UbU19, rskr 2013/14:191.

² 4 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

skolor har skett bland Skolverkets så kallade programreferensskolor.³ Under intervjuerna har Skolverket ställt frågor om hur de intervjuade uppfattar Skolverkets insatser inom området särskilt stöd. Vi har också ställt frågor om skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd och deras eventuella behov av insatser för att kunna utveckla det arbetet.

1.3. Gymnasieskolan

Syftet med den gymnasieskola som infördes 2011 (Gy-11) var bland annat att eleverna i högre grad än tidigare skulle bli förberedda för arbetslivet respektive högre studier och att innehållet i de olika programmen skulle bli tydligare. Dessutom var en ambition att genomströmningen skulle öka.⁴

Läsåret 2016/17 gick totalt 339 400 elever i gymnasieskolan.⁵ Av de elever som hösten 2012 började i gymnasieskolan i år 1, slutförde 72 procent gymnasieskolan med en gymnasieexamen eller ett studiebevis inom tre år.⁶ Av de elever som började gymnasieskolan höstterminen 2012 hade 1,9 procent gjort ett avbrott, det vill säga var inte registrerade på någon gymnasieutbildning varken år två eller år tre. Motsvarande siffra för de elever som började gymnasieskolan höstterminen 2013 var 1,7 procent.⁷

För elever som inte uppfyller kraven för att komma in på något av de 18 nationella programmen (högskoleförberedande program eller yrkesprogram) finns fem introduktionsprogram med olika inriktning. Introduktionsprogrammen är som huvudregel endast avsedda för elever som inte har behörighet till något nationellt program. Före Gy-11 kunde elever som inte fick det särskilda stöd de behövde skrivas över till individuellt program. Inför förändringen av gymnasieskolan betonades dock särskilt betydelsen av att elever på de nationella programmen skulle få det särskilda stöd som de behövde för att nå målen.⁸ Till introduktionsprogram får elever som har behörighet till yrkesprogram numera bara antas om synnerliga skäl åberopas.⁹ Skolverkets statistik visar att läsåret 2016/17 var 3 procent, 1300 personer, av eleverna i introduktionsprogrammen behöriga till yrkesprogram, varav majoriteten dessutom var behöriga till högskoleförberedande program.¹⁰

³ Programreferensskolor är skolor som Skolverket samarbetar med bland annat för att få synpunkter på hur olika typer av stödmaterial fungerar och kunskap om hur programmen utvecklas i enlighet med nya mål. För mer information se Skolverket (2016) *Uppföljning av gymnasieskolan*, s. 3.

⁴ Skolverket (2016) *Uppföljning av gymnasieskolan*, s. 2.

⁵ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22.

⁶ Skolverket (2016) *Uppföljning av gymnasieskolan*, s. 20.

⁷ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22.

⁸ Skolverket (2016) *Uppföljning av gymnasieskolan*, s. 13.

⁹ 17 kap. 11§ skollagen (2010:800).

¹⁰ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22.

1.4. Gymnasiesärskolan

Reformeringen av gymnasiesärskolan som trädde i kraft 2013 handlade bland annat om att höja kvaliteten och anpassa utbildningen efter varje elevs behov. En aspekt av detta var att skapa större möjligheter för gymnasiesärskolans målgrupp att få sin utbildning eller delar av den i gymnasieskolan.¹¹ Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara öppen för ungdomar som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav på grund av en utvecklingsstörning.¹² Läsåret 2015/16 gick 6 410 elever i gymnasiesärskolan.¹³ Sedan 2012 har såväl antal som andelen elever i gymnasiesärskolan minskat för varje år.¹⁴

Ytterligare ett syfte med den reformerade gymnasiesärskolan var att förbättra elevernas möjligheter att komma ut i arbetslivet efter utbildningen. Det innebar bland annat att arbetsplatsförlagt lärande, APL, om 22 veckor infördes som en obligatorisk del av de nationella programmen.¹⁵

Kommunen ska sträva efter att erbjudandet om utbildning i gymnasiesärskolan ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.¹⁶ Valmöjligheterna i elevernas närområde kan dock i praktiken bli begränsade, bland annat på grund av få sökande till olika program och att antalet elever har minskat totalt sett.¹⁷ Det finns 279 skolenheter som bedriver gymnasiesärskola i 172 kommuner läsåret 2015/2016, exklusive integrerade elever.¹⁸ I den nuvarande gymnasiesärskolan som infördes 2013 finns nationella och individuella program. Möjligheten att erbjuda specialutformade program är borttagen. De nationella programmen är öppna för alla i gymnasiesärskolans målgrupp. Hemkommunen har till uppgift att bedöma om en elev som söker ett individuellt program har förutsättningar att följa ett nationellt program.¹⁹

Gymnasiesärskolans nationella program har programmål enligt vilka eleverna får kursbetyg på skalan A till E. De individuella programmen saknar programmål och utformas utifrån den enskilde elevens förutsättningar och behov. Eleverna läser ämnesområden men får inte betyg i dessa.

Sedan reformeringen av gymnasiesärskolan har elever i gymnasiesärskolans målgrupp också möjlighet att söka till några av gymnasieskolans introduktionsprogram.

¹¹ Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 27.

¹² 18 kap. 4 § och 29 kap. 8 § skollagen.

¹³ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22.

¹⁴ Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 32.

¹⁵ Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 8.

¹⁶ 19 kap. 34 § skollagen.

¹⁷ Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 39.

¹⁸ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22. Knappt 2 procent av eleverna är integrerade i gymnasieskolan, dvs. de läser minst halva tiden med elever i gymnasieskolan.

¹⁹ 19 kap. 14 § skollagen.

2. Regleringar som rör Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd

2.1. Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Bestämmelserna om särskilt stöd gäller ofta, men inte alltid, för både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I det följande anges särskilt om en reglering bara gäller den ena eller den andra skolformen.

Skolan har som uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.²⁰ En del elever kan behöva mer stöd än den ledning och stimulans som ges i den ordinarie undervisningen. Stödet kan ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd.²¹

I gymnasieskolan ska bedömningen av elevens eventuella behov av stöd ske utifrån hur eleven utvecklas mot kunskapskraven i de olika kurserna. I utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov. Särskilt stöd i grundskolan och övriga obligatoriska skolformer ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapsmål som minst ska uppnås.²² Någon direkt mot svarighet finns inte för gymnasie- och gymnasiesärskolan. Däremot framgår av läroplanen för gymnasieskolan att det är skolans ansvar att varje elev på ett nationellt program ges möjlighet att uppnå kraven för en gymnasieexamen.²³ För gymnasiesärskolan anges att det är skolans ansvar att varje elev ges möjlighet till förberedelse för etablering på arbetsmarknaden.²⁴ I gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolans läroplaner stadgas också att de elever som av olika anledningar har svårt att nå målen ska ges särskild uppmärksamhet. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.²⁵

För att alla elever ska kunna utvecklas så långt som möjligt måste skolorna, enligt en kommentar till Skolverkets allmänna råd, regelbundet utvärdera och följa upp sina pedagogiska metoder och ha flexibilitet i resursfördelningen.²⁶ Skolverkets allmänna råd gäller för både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven ska eleven skyndsamt få stöd i form av extra anpassningar. Extra anpassningar är mindre omfattande stödinsatser som eleven får inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det krävs inget formellt beslut för

²⁰ 3 kap 3 § skollagen

²¹ 3 kap. 5 a- 12 §§ skollagen. Läs mer Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²² 1 kap. 4 § och 3 kap. 10 § skollagen

²³ Avsnitt 2.1, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

²⁴ Avsnitt 2.1, förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan

²⁵ Avsnitt 1.1, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, och förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

²⁶ Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

att införa extra anpassningar.²⁷ Extra anpassningar kan till exempel vara att eleven får ett särskilt schema över skoldagen, får anpassade läromedel eller enstaka specialpedagogiska insatser.²⁸

Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven trots extra anpassningar ska det utredas om eleven behöver särskilt stöd och i så fall vilken sorts stöd. Det särskilda stödet beslutas av rektor och ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Särskilt stöd kan även behöva utredas för elever som når kraven men som har andra svårigheter, såsom funktionsnedsättning eller långvarig frånvaro, som gör att eleven längre fram kan få problem att nå kunskapskraven.²⁹

Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär, som lärare och övrig skolpersonal normalt inte kan göra inom ramarna för den ordinarie undervisningen. I gymnasieskolan kan det till exempel handla om att eleven får regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne.³⁰

2.2. Övriga stödformer i gymnasieskolan

Vissa av de former av särskilt stöd som regleras i skollagen, såsom särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning, finns inte i gymnasieskolan. Av gymnasieförordningen framgår att det finns andra stödåtgärder som är möjliga i gymnasieskolan, vilka redovisas nedan.³¹

Om en elev inte har fått lägst betyget E på en kurs har eleven rätt att gå om kursen en gång. Har eleven slutfört kursen två gånger och inte fått lägst betyget E får eleven gå om kursen ytterligare en gång om det finns särskilda skäl. Om en elev har fått betyget F på en stor andel av kurserna under ett läsår får eleven, om det finns särskilda skäl, gå om också sådana kurser som eleven fått lägst betyget E på under läsåret.³²

Det finns också möjlighet att under vissa förutsättningar få individuellt anpassat program genom att vissa kurser byts ut.³³ Huvudmannen får också besluta att undervisning på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år. Detta givet att eleven har läst reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det. Ett

²⁷ 3 kap 5 a § skollagen, Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²⁸ Information om och exempel på extra anpassningar och särskilt stöd finns på Skolverkets webbplats: www.skolverket.se/skolutveckling/larande/sarskilt-stod-1.243296.

²⁹ Skollagen SFS 2010:800, 3 kap 8 § samt Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 12–13.

³⁰ Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 12.

³¹ 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

³² 9 kap. 1 § gymnasieförordningen.

³³ 9 kap. 4 § gymnasieförordningen.

reducerat program innebär att eleven befrias från undervisning i en eller flera kurser, eller från gymnasiearbetet.³⁴

I gymnasieförordningen framgår också att det är tillåtet att inrätta specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen.³⁵

I gymnasieförordningen anges vidare att en elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. Om det finns särskilda skäl finns det också möjligheter att få handledning på ett annat språk än modersmålet om en elev före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet.³⁶

2.3. Övriga stödformer i gymnasiesärskolan

I gymnasiesärskolan gäller att en elevs utbildning får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program. Detta genom att vissa kurser byts ut för att eleven ska kunna läsa kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner eller ämnesområden i gymnasiesärskolans individuella program.³⁷ Precis som i gymnasieskolan finns också möjlighet till reducerat program. Det innebär att eleven kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller från gymnasiesärskolearbetet. Det kan bli aktuellt om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller om eleven saknar förutsättningar att klara ett fullständigt program.³⁸ Arbetsplatsförlagt lärande (APL) kan däremot inte reduceras.

2.4. Elevhälsans ansvar

Skollagen föreskriver att alla skolhuvudmän ska ha en samlad elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande samt stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.³⁹

Skollagen reglerar inte hur den samlade elevhälsan ska vara organiserad. Sätten att utforma och hantera den centrala elevhälsans verksamhet varierar mellan huvudmän. Det regleras inte heller vad ”tillgång till” i praktiken ska innebära.

När det är aktuellt med särskilt stöd för en elev ska samråd ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.⁴⁰

³⁴ 9 kap. 6-7 §§ gymnasieförordningen.

³⁵ 9 kap. 8 § gymnasieförordningen.

³⁶ 9 kap. 9 §§ gymnasieförordningen.

³⁷ 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen.

³⁸ 9 kap. 6 § gymnasieförordningen.

³⁹ 2 kap. 25 § skollagen.

⁴⁰ 3 kap. 8 § skollagen.

3. Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd

Under 2014 hade Skolverket i uppdrag av regeringen att utarbeta stödmaterial och genomföra kompetensutvecklingsinsatser med utgångspunkt i ändringar i skollagen om lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.⁴¹ Syftet med insatserna var att stödja verksam personal inom berörda skolformer och fritidshem att bättre förstå och handla i enlighet med de nya bestämmelserna. Följande avsnitt redovisar de insatser som Skolverket har genomfört inom ramen för uppdraget på området extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan under 2014 och 2015.⁴²

3.1. Reviderade allmänna råd

Under 2014 utarbetade Skolverket allmänna råd med kommentarer för *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.⁴³ Alla huvudmän och alla skolor, förutom vuxenutbildningen, fick ett exemplar av dessa inför läsårsstart 2014/2015. Många av de insatser som har genomförts inom ramen för Skolverkets uppdrag att utarbeta stödmaterial, och som beskrivs nedan, har syftat till att implementera dessa allmänna råd.

3.2. Konferenser

Som en del i implementeringen av de allmänna råden genomförde Skolverket 23 konferenser runtom i landet under 2014 och 2015.⁴⁴ Konferenserna vände sig till rektorer och implementeringsansvariga⁴⁵ inom förskoleklass, grundskolan, grundskolasärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshem, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den implementeringsansvariga var oftast en specialpedagog eller speciallärare.

Konferensinnehållet bestod till övervägande del av information från Skolverket om de nya bestämmelserna i skollagen och en genomgång av de allmänna råden. Därutöver gavs information om stödmaterialiet *Stödinsatser i utbildningen – om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd*, som är en konkretisering av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

⁴¹ Uppdrag att utarbeta stödmaterial och genomföra kompetensutvecklingsinsatser med anledning av ändringar i skollagen (2010:800) (U2014/4247/S).

⁴² Redovisningen av dessa insatser har tidigare rapporterats av Skolverket i enlighet med regeringsuppdrag (dnr: 2014:712) 2016-03-09.

⁴³ Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

⁴⁴ Av dessa konferenser genomfördes 16 under 2014 och 7 under 2015.

⁴⁵ På skolenhetsnivå har särskilt utsedda personer, så kallade implementeringsansvariga, fått i uppdrag att tillsammans med rektor implementera Skolverkets allmänna råd om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Förutom dessa konferenser genomförde Skolverket under 2014 - 2016 en konferensserie under rubriken *Stärkt elevhälsa*. Konferensserien genomfördes under totalt fem dagar och riktade sig till huvudmän, rektorer och elevhälsoteam. En av dagarna handlade om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

3.3. Kurser vid lärosäten

Under 2014 ingick Skolverket överenskommelser med sex lärosäten gällande kurser om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.⁴⁶ Lärosätena anordnade under 2015 två tredagarskurser var. Kurserna riktades till implementeringsansvariga, primärt specialpedagoger eller speciallärare inom förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshem, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Varje kurs hade plats för cirka 30 deltagare och totalt deltog 355 personer. En representant från Skolverket deltog under första utbildningsdagen på respektive lärosäte.

I kurserna behandlades följande:

- Tillämpning av en modell för att leda samtal kring utredningar, extra anpassningar och särskilt stöd
- En metod för att via analys omsätta en kartläggning till en pedagogisk bedömning av en elevs behov av stödinsatser utifrån läroplanernas kunskapsmål och utifrån kunskapskraven
- Dokumentation av kartläggning, pedagogisk bedömning, hur en utredning kan skrivas och hur ett åtgärdsprogram utarbetas
- Aktuell forskning kring skolans kompensatoriska uppdrag och stödinsatser
- Identifiering och bedömning av behov av extra anpassningar och särskilt stöd

3.4. Stödmaterial

3.4.1. Stödinsatser i utbildningen

Skolverket har tagit fram ett stödmaterial i form av en publikation, *Stödinsatser i utbildningen – om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd*. Stödmaterialiet är en konkretisering av de allmänna råden. Syftet med stödmaterialiet är att vägleda rektorer, lärare och övrig skolpersonal i arbetet med olika former av stödinsatser för elever som inte utvecklas i riktning mot kunskapskraven.

I stödmaterialiet ges exempel på extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram som verktyg för lärares arbete. Stödmaterialiet ger exempel på hur dokumentation av extra anpassningar, liksom hur en utredning där kartläggning och pedagogisk bedömning ingår, kan ske. I materialet ges ett elevexempel från grundskolan som är tänkt att kunna överföras till de övriga verksamheter som stödmaterialiet vänder sig till.

⁴⁶ De lärosäten som genomförde kurserna var Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Kristianstads högskola, Malmö högskola, Stockholms universitet och Umeå universitet.

Stödmaterialet har skickats till samtliga skolor, förutom vuxenutbildning, i början av vårterminen 2015. Stödmaterialet finns också att ta del av på Skolverkets webbplats.

3.4.2. Studiepaket till Skolverkets allmänna råd för Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Skolverket har utarbetat ett så kallat studiepaket knutet till de allmänna råden. Syftet är att bidra till fördjupad kunskap om innehållet i de allmänna råden och hur arbetet i den egna verksamheten kan bedrivas i förhållande till vad som föreskrivs på området. Studiepaketet vänder sig till rektorer, elevhälsans personal, lärare och annan skolpersonal. Materialet är tänkt att kunna användas vid möten, under studiedagar och på arbetslagsträffar.

Studiepaketet innehåller diskussionsfrågor uppdelade i avsnitt som motsvarar respektive avsnitt i de allmänna råden. För varje avsnitt finns utrymme att dokumentera de utvecklingsbehov som diskussionsgruppen har kommit fram till. Studiepaketet är tänkt att fungera som ett instuderingsmaterial för att utveckla förtrogenhet med de allmänna råden och som stöd i diskussioner för att identifiera utvecklingsområden på den egna skolenheten. Materialet finns att ta del av på Skolverkets webbplats.

3.4.3. Studiehandledning på modersmålet

Skolverkets stödmaterial *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever* har reviderats för att överensstämja med nu gällande bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd.

Stödmaterialet har distribuerats till samtliga skolor i slutet av höstterminen 2015. Stödmaterialet finns att ta del av på Skolverkets webbplats och information om det har gått ut via Skolverkets webbplats och sociala medier.

3.5. Informationsinsatser

Skolverket har tagit fram en film, *Skolans arbete med stödinsatser - Huvudmannens ansvar*. Filmen beskriver huvudmannens ansvar när det gäller extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och huvuddragen i de allmänna råden. Filmen informerar också om Skolverkets insatser med anledning av bestämmelserna. Filmen finns att ta del av på Skolverkets webbplats.

En informationsbroschyr, *Stödinsatser i skolan – Vad behöver jag som förälder veta?*, som riktar sig till vårdnadshavare, togs fram av Skolverket 2015. Broschyren är avsedd att delas ut till vårdnadshavare dels som allmän information, dels när barn är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Broschyren har översatts till albanska, arabiska, dari, engelska, somaliska och tigrinska, vilka 2015 var de största språken bland nyanlända. Broschyren är publicerad på Skolverkets webbplats och finns att

beställa i tryckt format på svenska. Information om den har gått ut via Skolverkets webbplats och sociala medier.

Skolverket har i samarbete med Socialstyrelsen tagit fram publikationen *Vägledning för elevhälsan*.⁴⁷ Syftet med vägledningen är att stärka elevhälsans arbete och bidra till en likvärdig elevhälsa i landet. Vägledningen beskriver ansvarsområden för respektive profession inom elevhälsan och riktar sig till personal inom elevhälsan, rektorer, verksamhetschefer för elevhälsan samt vårdgivare, skolhuvudmän och beslutsfattare.

3.6. Övriga insatser inom Skolverket som direkt eller indirekt kan ha påverkan på arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

De insatser som Skolverket erbjuder samlas i stor utsträckning inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram (NSP). Nedan ges exempel på insatser eller innehåll i insatser som direkt eller indirekt kan ha betydelse för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I varje rubrik finns en parentes som anger vilket av programmen inom de nationella skolutvecklingsprogrammen som insatsen tillhör.

3.6.1. Förebygga avhopp från gymnasieskolan (Systematiskt kvalitetsarbete)

Skolverket har under 2016 arbetat med att planera och utveckla en insats som riktar sig mot huvudmän och gymnasieskolor. Insatsen ska bedrivas verksamhetsnära och syftar till att förebygga avhopp i gymnasieskolan. Inom ramen för insatsen har Skolverket genomfört nätverksträffar med centrala aktörer och intressenter, såsom Temagruppen Unga i arbetslivet, samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Sveriges Kommuner och Landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund GR Utbildning, ESF-rådet och representanter från #jagmed (ett projekt som riktar sig till ungdomar som riskerar att hamna i utanförskap på grund av att de inte påbörjar eller fullföljer sina gymnasiestudier). Forskare vid olika lärosäten har också fått i uppdrag av Skolverket att inventera om det finns nya forskningsrön att förhålla sig till vid utvecklandet av insatsen.

3.6.2. Utvecklingsmedel för förstärkt elevhälsa (Elevhälsa)

Under 2016 har Skolverket utlyst utvecklingsmedel utifrån ett uppdrag i regleringsbrevet om att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och främjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.⁴⁸ Syftet med insatsen är att stimulera huvudmän att utöka sitt pågående eller

⁴⁷ Skolverket & Socialstyrelsen (2016) *Vägledning för elevhälsan*.

⁴⁸ Statsbidraget regleras i förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser. Skolverket har tidigare fördelat bidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan. I och med att den nya förordningen trädde i kraft den 1 juni 2016 upphävs förordning (2011:1597) om statsbidrag

planerade utvecklingsarbete samt att inleda nya insatser. Skolverket fördelar totalt 44,5 miljoner kronor i utvecklingsmedel för hälsofrämjande skolutveckling. Med det avses att hälsoarbete i skolan ska synliggöras och bli en del av en långsiktig skolutvecklingsprocess. Medlen kan bland annat sökas av gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Ett av kraven för att få bidrag är att insatsen involverar den samlade elevhälsans kompetens, till exempel kurator, skolsköterska, psykolog, skolläkare och personal med specialpedagogisk kompetens.

3.6.3. Specialpedagogik för lärande (Elevhälsa samt Värden och kunskaper)

Satsningen *Fortbildning i specialpedagogik*, som också kallas Specialpedagogik för lärande, syftar till att stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan.⁴⁹ Satsningen ska leda till att lärares förmåga att utforma och anpassa undervisningen utifrån alla elevers olika behov och förutsättningar förbättras. Ambitionen med satsningen är att fler elever ska nå målen genom att fler lärare (andra än speciallärare och specialpedagoger) ska få ökade kunskaper om specialpedagogiska metoder och arbetssätt. Insatsen riktar sig till lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan. Gymnasieskolans och gymnasiesärskolans lärare omfattas inte, även om eventuella insatser och innehåll som Skolverket genomför kan ha bäring också på dessa skolformer.

3.6.4. Speciallärarutbildning inom ramen för Lärarlyftet (Styrning och ledning)

Skolverket har i uppdrag att möjliggöra för lärare och förskollärare att få en speciallärarexamen genom utbildning inom *Lärarlyftet*. Syftet med satsningen är att öka andelen lärare med behörighet att undervisa i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särskild utbildning för vuxna eller specialskolan, samt öka antalet speciallärare som är behöriga att bedriva undervisning avseende särskilt stöd.

3.6.5. Utveckla språk-, läs- och skrivundervisningen (Värden och kunskaper)

I *Läshlyftet* riktar sig delar av innehållet till gymnasie- och gymnasiesärskolan. I de moduler som erbjuds inom satsningen finns ett specialpedagogiskt perspektiv. I och med den kommande revideringen av modulerna är det dessutom tänkt att det specialpedagogiska perspektivet ska bli ännu starkare i vissa av modulerna. Revidering kommer att ske i samarbete med satsningen *Specialpedagogik för lärande*.

3.6.6. Delaktighet, inflytande och likabehandling (Värden och kunskaper)

När det gäller delaktighet, inflytande och likabehandling genomför Skolverket insatser som syftar till att utveckla lärares kompetens när det gäller delaktighet och inflytande i undervisningen samt hur man främjar likabehandling med fokus på normer. Syftet är att lärare ska få ökad förståelse för vikten av delaktighet och inflytande för motivation och lärande, ökad kunskap kring likabehandlingsarbete

för personalförstärkning inom elevhälsan. Det innebär att alla huvudmän nu söker för första gången.

⁴⁹ Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan (U2015/05783/S).

samt fler verktyg att använda i undervisningen. Den modul som handlar om delaktighet och inflytande riktar sig till lärare i grund- och gymnasieskolan. När det gäller modulen om likabehandlingsarbete riktar den sig till all personal som arbetar i skolan. Skolverket planerar ytterligare innehåll som ska fokusera på att kunna arbeta både förebyggande och åtgärdande med likabehandlingsfrågor.

3.6.7. Att undervisa nyanlända den första tiden (Nyanlända och flerspråkiga elevers lärande)

När det gäller insatser för nyanländas lärande i gymnasieskolan planerar Skolverket att skapa en modul som bland annat vänder sig till ämneslärare som undervisar på gymnasieskolans introduktionsprogram. Innehållet i modulen kommer att belysa betydelsen av att eleven får studiehandledning på sitt modersmål samt möjligheten för eleven att använda alla sina språkliga resurser. Syftet är att eleven ska kunna fortsätta med en åldersadekvat kunskapsutveckling utan att studierna försenas i väntan på att eleven lär sig svenska. Modulen ska bland annat omfatta analys av kartlägningsresultat, samsyn och digitala verktyg.

3.6.8. Utbildningspaketet Skola arbetsliv (Skola och arbetsliv samt högre studier)

Inom *Skola – arbetsliv* erbjuds en processinriktad kompetensutvecklingsinsats för att stärka och integrera studie- och yrkesvägledning i undervisningen. Detta görs utifrån styrdokumentet för respektive skolform. Erfarenheter från deltagare i Skolverkets fortbildningar på området visar att när studie- och yrkesvägledning integreras i undervisningen ökar mål och mening med skolan och motivationen att lära ökar.⁵⁰

3.6.9. Stödmaterial för att stärka studie- och yrkesvägledning och jämställdhet (Skola och arbetsliv samt högre studier)

Det finns olika stödmaterial för att stärka studie- och yrkesvägledning och jämställdhet. Nu tar Skolverket fram ett stödmaterial som i första hand vänder sig till lärare i gymnasieskolan, men även till gymnasiesärskolan, huvudmän, skolledare och studie- och yrkesvägledare. Materialet innehåller lärande exempel om hur lärare på olika sätt kan arbeta med att integrera studie- och yrkesvägledningen i undervisningen. Exemplen är hämtade från olika ämnen och årskurser samt utgår från läroplanens övergripande mål och riktlinjer samt från innehållet i kursplaner. Ett av exemplen är hämtat från gymnasiesärskolan.

3.6.10. Uppdragsutbildningar inom studie- och yrkesvägledning (Skola och arbetsliv samt högre studier)

På uppdrag av Skolverket erbjuder lärosäten olika kurser för studie- och yrkesvägledare men som lärare och skolledare också kan ta del av. De kurser som ges våren 2017 handlar till exempel om nyanländas övergångar mellan introduktions-

⁵⁰ Skolverket (2013) *Redovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*.

program och nationella program, samt inkludering och normkritisk pedagogik för vägledning i att tala om arbetslivet.

3.6.11. Anpassningar av prov

I samband med de nationella proven som ges i gymnasieskolan kan anpassningar behöva göras och Skolverket ger på Skolverkets webbplats och i lärarinstruktionerna till de respektive proven flera exempel på vad detta kan innebära. Skolverkets enhet för nationella prov samarbetar med Specialpedagogiska myndigheten (SPSM) som exempelvis tillgodoser behovet av prov i punktskrift. Provutvecklare vid lärosätena har fått i uppdrag att ta fram stödmaterial till proven som exempelvis inlästa texter och hörmanus.

Skolan behöver utgå från den enskilda elevens förutsättningar när en anpassning av de nationella proven planeras. Innan man gör några anpassningar måste skolan noga överväga vad provet ska pröva och vilka förutsättningar eleven har. En elev måste inte ha en diagnos för att få göra ett nationellt prov på ett anpassat sätt. För att stödja lärare har Skolverket i samarbete med Specialpedagogiska myndigheten (SPSM) tagit fram ett studiepaket.

Skolverket har också publicerat en film om hur anpassningar kan göras för nyanlända vid bedömning och genomförande av nationella prov.

3.6.12. Studiepaket om undantagsbestämmelsen

Undantagsbestämmelsen i skollagen anger att det vid betygssättning kan bortses från enstaka delar i kunskapskraven⁵¹. För att stödja lärare i förståelsen av undantagsbestämmelsen har Skolverket i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tagit fram ett studiepaket som omfattar fyra områden: rätten till utbildning och stöd, individanpassning, bedömning, prov och betygssättning samt undantagsbestämmelsen i praktiken.⁵² Paketet är uppbyggt kring fyra filmer med tillhörande läsanvisningar och diskussion. I studiepaketet betonas vikten av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd för att betygssättningen för elever med funktionsnedsättning ska vara likvärdig och följa lagens intentioner. Studiepaketet ingår inte i de nationella skolutvecklingsprogrammen.

⁵¹ SKOLFS 15 kap 26§

⁵² Undantagsbestämmelsen innebär att lärare vid betygssättningen av elever som på grund av en funktionsnedsättning omöjligt kan uppnå kraven för betyget E, C eller A, får bortse från enstaka delar av kunskapskraven.

4. Resultat av Skolverkets insatser på området extra anpassningar och särskilt stöd

4.1. Enkätuppföljning av Skolverkets insatser

Skolverket har följt upp konferenser och kurser genom webbenkäter i nära anslutning till respektive insats. Skolverket har utformat webbenkäterna och sammanställt resultaten kontinuerligt för att kunna kvalitetssäkra och utveckla insatserna medan de har varit pågående.

4.1.1. Konferenser

Intresset var stort för de konferenser som Skolverket genomförde 2014 och 2015 kring de allmänna råden om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Totalt deltog 6 076 personer, varav 1 537 rektorer. Till följd av stor efterfrågan utökade Skolverket antalet konferenser med ytterligare åtta utöver de 15 som ursprungligen hade planerats.

Konferenserna har följts upp med en webbenkät per konferens. Enkäterna nådde totalt 5 964 deltagare. 3 988 personer, det vill säga 67 procent, besvarade enkäten. Med hjälp av enkätsvaren reviderades konferensernas innehåll under tiden som konferensserien pågick.

Sammanställningen visar att 76 procent av de som svarade anser att innehållet i konferenserna gav ökad kunskap. Kommentarer i enkäterna visar att information om vad lagändringen innebär var efterfrågad. Många av de som svarade anser att konferensens innehåll höll hög kvalitet och bidrog med ny kunskap.

Samtidigt finns en stor spridning i hur användbar informationen är för deltagarna. Ett stort antal påpekar att konferensens innehåll var alltför grundläggande och till stor del behandlade det som redan står i de allmänna råden. Enkätsvaren visar också att konferensdeltagarna önskar att skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd ska konkretiseras ytterligare med hjälp av fler exempel. Ett stort antal deltagare kommenterar vidare att de efterfrågar fler konferenser med fokus på exempelvis Skolverkets stödmaterial eller konferenser riktade mot lärare eller elevhälsan.

Möjligheten att ställa frågor via sms under konferenserna uppskattas överlag av deltagarna. Vidare har Skolverket använt resultat från webbenkäterna och sammanställningen av sms-frågor som underlag för att planera och öka kvaliteten på övriga insatser inom uppdraget att utarbeta stödmaterial och genomföra kompetensutvecklingsinsatser.

4.1.2. Kurser

Skolverket har även följt upp kurserna vid lärosätena genom webbenkäter. 345 deltagare mottog enkäten. Av dessa svarade 185 personer vilket ger en svarfrekvens på 54 procent.

Av de som svarade anger 74 procent att de kommer att få användning av det som de arbetat med under kursen. Vidare anger 82 procent att de kommer att få möjlighet att sprida lärdomar från utbildningen till kollegor. Däremot kommenterar ett flertal svarande att kursens innehåll var alltför grundläggande och tillförde för lite ny kunskap. I kommentarerna i enkäten framkommer att många deltagare skulle ha önskat större fokus på juridik, att skriva åtgärdsprogram och att definiera skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Dessutom efterfrågar deltagarna mindre fokus på samtalsteknik eftersom de, majoriteten av dem specialpedagoger eller speciallärare, redan anser sig ha den kompetensen.

Söktrycket till kurserna var betydligt högre än tillgången till platser. Eftersom lärosäteskurserna hade ett högt söktryck bedömer Skolverket att det finns underlag för att genomföra fler kurser. Vidare har Skolverket tagit emot förfrågningar om att genomföra kurser riktade mot personal som arbetar övergripande på huvudmannanivå eller på förvaltningsnivå.

4.2. Uppföljning av Skolverkets insatser genom intervjuer

Skolverket har inom det här uppdraget genomfört intervjuer med rektorer, specialpedagoger och lärare. Vi har frågat om de har deltagit i Skolverkets kurser och konferenser om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, eller använt Skolverkets stödmaterial.

Intervjuade företrädare för skolor har använt det material som Skolverket erbjuder via hemsidan och är överlag nöjda med det. Framför allt uttrycker intervjupersonerna att de allmänna råden⁵³ och stödmaterialiet⁵⁴ varit till nytta vid arbete med att utveckla den egna skolans rutiner kring extra anpassningar och särskilt stöd. Några har deltagit i Skolverkets konferenser eller anordnat egna studiedagar utifrån Skolverkets material. Vissa skolor använder sig av Skolverkets blankett-exempel för särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Några intervjuade påpekar att det finns mycket bra stödmaterial i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd men att det kräver mycket tid att sätta sig in i materialet och att förankra det hos personalen. Flera specialpedagoger påpekar att det är ”svårt att vara profet i sitt eget land”. Det man menar är bland annat att budskapet

⁵³ Skolverket (2014) *Allmänna råd med kommentarer, Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

⁵⁴ Skolverket (2014) *Stödinsatser i utbildningen – om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd*, Skolverket (2014) *Studiepaket till Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* samt Skolverket (2015) *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*.

kring extra anpassningar och särskilt stöd får en annan tyngd hos lärarna om det förmedlas av representanter för Skolverket än om specialpedagogen ska handleda eller utbilda kolleger på den egna skolan.

Trots att Skolverkets konferenser och kurser var välbesökta ger intervjupersonerna en bild av att insatserna också skulle kunna vara till nytta för andra målgrupper än implementeringsansvariga. Intervjupersonerna menar att det på skolorna saknas vad man kallar ögonöppnare för lärarna. Dessutom behöver det material som finns tillgängligt på Skolverkets hemsida aktualiseras i form av en konferens, en lansering av en film eller dylikt. Intervjupersoner påpekar också att endast skriven text är svårare att ta till sig och dessutom mer tolkningsbar än en film eller konferens. De efterfrågar därför filmer som visar konkreta exempel och som levandegör vardags-situationer i skolan. Intervjupersonerna betonar också att det finns ett värde i att Skolverket lyfter upp och förmedlar goda exempel på extra anpassningar som många lärare redan praktiserar. Detta i syfte att öka medvetenheten om betydelsen av att använda väl fungerande insatser mer systematiskt. Men också för att lärarna när de arbetar med grupper ska förmås använda de metoder som mer ofta används i arbetet med enskilda individer.

Det finns också önskemål bland de intervjuade om att ytterligare konkretisera vad extra anpassningar kan vara och att läraren har ett ansvar för att arbeta med anpassningar på grupp- och individnivå. Några intervjupersoner anser att Skolverket borde tillhandahålla konkreta exempel om hur extra anpassningar och särskilt stöd kan utformas i olika ämnen och olika åldrar. Samma önskemål återfinns hos åtskilliga av dem som har valt att ge öppna svar i uppföljningarna av Skolverkets konferenser om de allmänna råden.

Behov av anpassat material för gymnasiesärskolan lyfts särskilt fram av några av de som intervjuats, dels eftersom den specialpedagogiska kunskapen normalt är högre bland personalen generellt än vad den är i gymnasieskolan, men också för att arbetsätten i de olika skolformerna delvis skiljer sig åt. Detta då gymnasiesärskolan generellt arbetar mer individanpassat än vad gymnasieskolan gör.

5. Problemområden kopplade till extra anpassningar och särskilt stöd

I regeringsuppdraget ingår att bedöma vilka åtgärder som behövs för att förbättra arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Genom intervjuer och tidigare studier har Skolverket identifierat ett antal problemområden i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som påverkar arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Nedan sammanfattas dels aktuell kunskap om dessa problemområden utifrån Skolverkets och Skolinspektionens rapporter, dels utifrån reflektioner från de verksamma som intervjuats särskilt för denna redovisning.

5.1. Avbrott och frånvaro från skolan

Tidigare studier har visat att avhopp från studierna till stor del kan förklaras av dåligt bemötande i skolan och brist på pedagogiskt stöd.⁵⁵ Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Varannan i mål* finns dessutom forskning som visar att elever som avbrutit sin utbildning efterfrågar särskilt stöd som bättre skulle ha svarat mot deras behov samt uppger att stödet kommit för sent, haft för liten omfattning eller till och med saknats.⁵⁶ Skolinspektionen menar vidare att särskilt stöd till elever är mer bristfälligt i gymnasieskolan än i grundskolan.⁵⁷

I studien *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan - en nationell kartläggning* från 2014 lyfter Skolverket att rektorer förespråkar och efterfrågar ett bättre samarbete med socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och i förekommande fall även med elevens hemkommun. I studien framkommer att BUP och socialtjänst ofta är ovilliga till samarbete med gymnasieskolan med förklaringen att det är en frivillig skolform.⁵⁸ Skolverket drar slutsatserna att lärmiljön måste ses över för att alla elever ska kunna motiveras att stanna kvar i gymnasieskolan och att undervisningen måste anpassas efter den enskilde elevens behov.⁵⁹

Skolinspektionen har i ett par rapporter konstaterat att det förekommer brister i hur skolor utreder orsakerna till elevernas frånvaro och deras behov av särskilt stöd.⁶⁰ Granskningen *Varannan i mål* visar att de granskade skolorna lyfter fram elevernas frånvaro som den enskilt viktigaste faktorn för bristande framgång i studierna. Dock analyserar skolorna sällan vad frånvaron beror på och bristande framgång förklaras som elevens fel och inte skolans ansvar, något som Skolinspektionen kritiserar.⁶¹ I en annan av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar framkommer att lärare och övrig skolpersonal i de granskade skolorna inte betraktar frånvaro som en signal på att en elev är i behov av särskilt stöd.⁶² Lärarna väljer då att lägga sina resurser på de elever som är närvarande eftersom de inte vet hur de ska stödja frånvarande elever och för att de saknar stöd från skolledning och kollegor.⁶³

Ett flertal av våra intervjupersoner lyfter problemet med att många elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd har hög frånvaro. Frånvaro beskrivs därför som en akilleshäla i systemet, det vill säga att skolan ofta har beredskap för att sätta in det stöd som eleven behöver men att det bara är möjligt om eleven kommer till skolan.

⁵⁵ Temagruppen Unga i arbetslivet (2013:2) *10 orsaker till avhopp*, Skolverket (2007) *Varför hoppade du av?* samt Skolinspektionen (2015:04) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*.

⁵⁶ Skolinspektionen (2009:1) *Varannan i mål*, s. 26.

⁵⁷ Skolinspektionen (2009:1) *Varannan i mål*, s. 26.

⁵⁸ Skolverket (2014) *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan - en nationell kartläggning*, s. 63.

⁵⁹ Skolverket (2014) *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan - en nationell kartläggning*, s. 84.

⁶⁰ Skolinspektionen (2009:1) *Varannan i mål*, s. 27. Skolinspektionen (2015:04) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, s. 7.

⁶¹ Skolinspektionen (2009:1) *Varannan i mål*, s. 27.

⁶² Skolinspektionen (2015:04) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, s. 22.

⁶³ Skolinspektionen (2015:04) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, s. 24.

Ett flertal intervjuade rektorer och specialpedagoger är osäkra på vad som ingår i skolans ansvar när det kommer till elever med hög frånvaro. Skolorna tycker att det är särskilt svårt att veta hos vem ansvaret ligger när en elev som bor i en annan kommun än den skolan ligger i, har hög frånvaro. En uppfattning bland de intervjuade rektorerna är att närvaro inte frivillig för en elev som bestämt sig för att gå i gymnasieskolan. Samtidigt återfinns uppfattningen att elevers närvaro är frivillig i en frivillig skolform och att skolans ansvar därför upphör när elever inte närvarar. Vi kan alltså konstatera att tolkningarna skiljer sig åt kring hur långt gymnasieskolans ansvar sträcker sig vad gäller både att förebygga frånvaro och hur skolan ska agera när omfattande frånvaro är ett faktum.

5.1.1. "Gymnasiechocken"

Skolverket har i en studie beskrivit att vissa elever som börjar i gymnasieskolan är oförberedda på att studietakten är så pass mycket högre än i grundskolan och att det där ställs större krav på självständighet.⁶⁴ I studien använde Skolverket begreppet "gymnasiechock". Begreppet har sedan återkommit i flera utredningar, senast i gymnasieutredningen.⁶⁵ I studien *Varför hoppade du av?* är ett tema i de intervjuade elevernas berättelser de tuffare kraven och det hårdare tempo som gymnasiestudierna innebär jämfört med grundskolan. Enligt Skolverkets rapport kan gymnasiechocken drabba alla elever mer eller mindre men för vissa elever av kan mötet med gymnasiestudierna sätta igång en kris som blir det första steget mot studieavbrott.⁶⁶

I våra intervjuer har gymnasiechocken som fenomen lyfts generellt. Specifikt har fenomenet lyfts för den grupp elever som i grundskolan fått särskilt stöd genom att få undervisning i särskild undervisningsgrupp eller i enskild undervisning. För de eleverna kan det lätt bli en ännu större kontrast än vad det är för elever generellt som börjar gymnasieskolan. Som nämnts ovan finns inte stödformerna särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning i gymnasieskolan.⁶⁷

5.2. Studie- och yrkesvägledning

Skolverket har tidigare konstaterat att väl underbyggda val minskar risken för avhopp och felval, och gör att fler unga kan gå vidare till högre studier och arbete.⁶⁸ Denna analys gör även gymnasieutredningen.⁶⁹

⁶⁴ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av?* s. 44.

⁶⁵ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

⁶⁶ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av?* s. 67.

⁶⁷ Det kan finnas nackdelar med dessa stödformer eftersom de skiljer ut elever från deras ordinarie klass, så kallad segregering. För fördjupning se till exempel Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer?*, s. 64-70.

⁶⁸ Skolverket (2013) *Redovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*, s. 1.

⁶⁹ SOU 2016:77, s. 207.

Skolinspektionen poängterar vidare i en kvalitetsgranskning att det är viktigt att elever får tillgång till studie- och yrkesvägledningen från tidig ålder för att få möjlighet att ”träna förmågor som att kunna välja och se konsekvenserna av sina val, utveckla självkänedom och ta eget ansvar och att kunna söka och sortera information”.⁷⁰ Samtidigt visar Skolverkets och Skolinspektionens granskningar av studie- och yrkesvägledning i grundskolan att vägledningen ofta är ofta begränsad till enskilda satsningar inför gymnasievalet.⁷¹

I Skolverkets uppföljning av gymnasiesärskolan framgår att det finns elever som inte har förstått kopplingen mellan de program de har valt och vilken typ av arbete det leder till, trots förberedelser inför valet till gymnasiesärskolan.⁷² Det kan i sin tur innebära att studie- och yrkesvägledarnas roll är viktig för att minska studieavbrott och avhopp i gymnasiesärskolan.

Även i de intervjuer som genomförts inom det här uppdraget betonar flera intervjupersoner vikten av studie- och yrkesvägledning för att anpassa utbildningen efter elevernas individuella förutsättningar. Ett par rektorer och specialpedagoger berättar att deras skolor satsar på att ge eleverna mycket tid med såväl studie- och yrkesvägledare som utökad undervisningstid, trots att det, enligt vad de uppger, medför stora kostnader. Om elever i behov av särskilt stöd får tillräcklig studie- och yrkesvägledning, menar intervjupersoner att skolan kan föreslå en annan studiegång för eleven, exempelvis att öka andelen praktik i utbildningen eller att ta bort någon kurs. Som vi tolkar det kan studie- och yrkesvägledning således vara en väg till att styra elever i rätt riktning för att minska behovet av extra anpassningar och särskilt stöd.

5.3. Övergång mellan skolor och skolformer

Skolverket tog 2014 fram ett stödmaterial om övergångar inom och mellan skolor och skolformer riktat mot förskola och skola inom ramen för uppdraget att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.⁷³

Skolverket konstaterar att övergången till gymnasieskolan generellt sett är den mest problematiska eftersom eleverna sprids till ett stort antal skolor och till en mängd program. Enligt Skolverket är det svårt för de avlämnande skolorna att få information om vilka gymnasieskolor som har tagit emot elever från grundskolan. Dessutom är det vanligt att elever byter program och skola under första terminen i gymnasieskolan, vilket ytterligare försvårar överföringen av information från grundsko-

⁷⁰ Skolinspektionen (2013:5) *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*, s. 48.

⁷¹ Skolinspektionen (2013:5) *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan* samt Skolverket (2007) *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering inom grundskolan*.

⁷² Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 16.

⁷³ Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa* samt Skolverkets stödmaterial (2014) *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*.

lan. Här menar Skolverket att studie- och yrkesvägledning har en viktig roll i att hjälpa elever att hitta rätt program.⁷⁴

När det kommer till övergångar inom grund- och gymnasiesärskolan betonar Skolverket i allmänna råd för *Mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan* att, när en elev i grund- eller gymnasiesärskolan flyttar till en annan kommun, är det angeläget att elevens nya hemkommun begär in och får handlingar från elevens tidigare hemkommun.⁷⁵

I Skolverkets studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning framkommer att rutiner för övergångar ofta fungerar sämre om en elev byter skola till en annan huvudman, till exempel från en kommunal till en fristående skola.⁷⁶ Enligt studien är det lätt att kommunicera vilka brister en elev har inom ett ämne, men svårare om bristerna avser vilka anpassningar som brukar fungera för en elev i olika typer av skolsituationer.

Vikten av information vid övergången mellan skolor lyfts även i ett par av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar.⁷⁷ Där framgår att dokumentation ofta saknas om vilka insatser som tidigare gjorts för eleven vilket gör att det tar tid för lärare och skolpersonal att identifiera vilket stöd eleven behöver.⁷⁸ Det bör tilläggas att det också finns skolpersonal som tvärtom anser att eleverna ska få möjlighet att visa sina förmågor i den nya miljön utan att bära med sig en ”stämpel”.⁷⁹

Gymnasieutredningen lyfter att representanter för elever med funktionsnedsättning har erfarenheter av att det faller ett alltför stort ansvar på den enskilda eleven och vårdnadshavare för att informera den mottagande gymnasieskolan om vilka anpassningar som eleven behöver.⁸⁰ Utredningen konstaterar också att gymnasieskolan i vissa fall inte begär uppgifter om elever från grundskolan på grund av osäkerhet kring sekretessbestämmelser, en iakttagelse som vi känner igen från våra intervjuer.⁸¹

Våra intervjupersoner bekräftar bilden av att övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan kan vara problematisk. Specialpedagoger och rektorer beskriver arbetet med att få tillgång till tidigare utredningar som ett problem. Utredningarna

⁷⁴ Skolverkets stödmaterial (2014) *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*, s. 15.

⁷⁵ Skolverket (2013) *Allmänna råd för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan* s. 30.

⁷⁶ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 81.

⁷⁷ Skolinspektionen (2014:05) *Undervisning på yrkesprogram* samt Skolinspektionen (2014:06) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*.

⁷⁸ Skolinspektionen (2014:06) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*, s. 16 samt Skolinspektionen (2014:05) *Undervisning på yrkesprogram*, s. 24.

⁷⁹ Se till exempel Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 81, SOU 2016:77, s. 337.

⁸⁰ SOU 2016:77, s. 366.

⁸¹ SOU 2016:77, s. 336.

omges av sekretess och det krävs att vårdnadshavare godkänner att materialet lämnas ut. Inom vissa elevgrupper är det svårt att få kontakt med vårdnadshavare för att få de godkännanden som behövs, enligt information från skolbesök.⁸² Intervjupersoner upplever också att vårdnadshavare ofta tar för givet att gymnasieskolan får den information den behöver från grundskolan. Övergången innebär således en stor administrativ insats för den mottagande skolan, vilket kan medföra att stöd sätts in sent och att tid som hade kunnat användas till eleverna i stället ägnas åt administration.

En skola menar att rutiner för övergångar ser olika ut beroende på vilken huvudman den överlämnande skolan tillhör och de efterfrågar en mall för att säkerställa att all information följer med. Några av de intervjuade skolorna har själva upprättat en arbetsgång med blanketter för att information om elevernas behov av stöd ska följa med till gymnasieskolan.

5.4. Brist på förebyggande arbete på gruppnivå

I Skolinspektionens och Skolverkets rapporter framkommer att skolor ofta är reaktiva i stället för proaktiva i sitt agerande när det handlar om elever i behov av särskilt stöd.⁸³ Det innebär att elever ofta får ett individanpassat stöd reaktivt, i form av exempelvis mer undervisningstid i ett ämne, i stället för att skolan satsar på förebyggande insatser på gruppnivå. I rapporterna beskrivs också hur skolornas elevhälsoarbete ofta präglas av akuta insatser och att elevhälsan har ont om tid till att bedriva ett främjande och förebyggande arbete.⁸⁴

Även i en granskning som Skolinspektionen har genomfört av grundskolans arbete med extra anpassningar kan man se att många skolor inte har identifierat vilket behov eleverna har av extra anpassningar och anpassningarna matchar därför sällan elevens behov. Detta beror bland annat på att skolorna lägger alltför liten vikt vid lärmiljön i klassrummet och att lärarna inte tar hjälp av elevhälsan i arbetet med att identifiera elevernas behov.⁸⁵

Samma mönster återkommer i Skolverkets intervjuer inom det här uppdraget. Intervjuade rektorer och specialpedagoger beskriver hur fokus läggs att åtgärda ett redan uppkommet problem på individnivå snarare än på mer långsiktigt förebyggande insatser på gruppnivå. Intervjupersoner påpekar vidare att individuellt stöd är mycket tidskrävande för specialpedagoger eller speciallärare vilket ger dem mindre möjligheter att stötta ämneslärarna i deras arbete med att utforma en tillgänglig

⁸² Gymnasieutredningen gör en genomgång av det regelverk som gäller för överlämning från grundskolan. SOU 2016:77, s. 335-338.

⁸³ Skolinspektionen (2014:05) *Undervisning på yrkesprogram*, s. 26, Skolinspektionen (2009:1) *Varannan i mål*, s. 25 samt Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*, s. 32.

⁸⁴ Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*, s. 33.

⁸⁵ Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, s. 7.

lärmiljö. Detta arbetssätt kan få negativa konsekvenser för verksamhetens kvalitet eftersom det riskerar att leda till att fler elever behöver individuellt stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

5.5. Behov av studieteknik

Att arbeta självständigt är en förmåga som är betydligt viktigare i gymnasieskolan än i grundskolan enligt våra intervjupersoner. En intervjuad speciallärare uttrycker det som att gymnasielärarna måste bli bättre på att se förmåga till självständigt arbete som ett område som eleverna får utveckla under gymnasietiden, snarare än att eleverna förväntas ha med sig god studieteknik när de börjar gymnasieskolan. Läraren har då en viktig roll i att hjälpa eleven att utveckla förmågan till självständigt arbete. En intervjuad rektor har valt att prioritera frågan genom att en av skolans förstelärare har studieteknik som sitt ansvarsområde. Eleverna behöver helt enkelt utvecklas inom planering och studieteknik, menar samma rektor.

5.6. Extra anpassningar och särskilt stöd ofta en kultur- och ledningsfråga

Skolinspektionen och Skolverket pekar i sina rapporter på att elevers tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd är beroende av att skolan har en rektor som är engagerad i frågan.⁸⁶ Skolverket ser att på de skolor där elevhälsoarbetet är strukturerat, finns både ett starkt engagemang från rektor och tydliga målsättningar för elevhälsans arbete.⁸⁷

Skolinspektionen drar i en kvalitetsgranskning slutsatsen att skolornas rektorer har en avgörande betydelse för att säkerställa att det finns tillräckligt med resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar.⁸⁸ Rektorn är också betydelsefull för kvalitetsarbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

I Skolverkets rapport *Tillgängliga lärmiljöer?* från 2016 som handlar om grundskolan framgår att det förekommer kritik bland rektorer och specialpedagoger vad gäller huvudmannens stöd för att utforma en lärmiljö som passar alla elever.⁸⁹ Inte minst utifrån gymnasieutredningens iakttagelser har Skolverket anledning att tro att samma problem vad gäller skolhuvudmannens och skolornas prioriteringar också kan finnas på gymnasienivå.⁹⁰

I Figur 1 nedan redovisas svar från den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för Skolverkets studie *Tillgängliga lärmiljöer?*. Där ställdes frågan till special-

⁸⁶ Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, s. 6, Skolinspektionen (2015:4) *Gymnasieskolans arbete med att förebygga studieavbrott*, s. 18 samt Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*, s. 33.

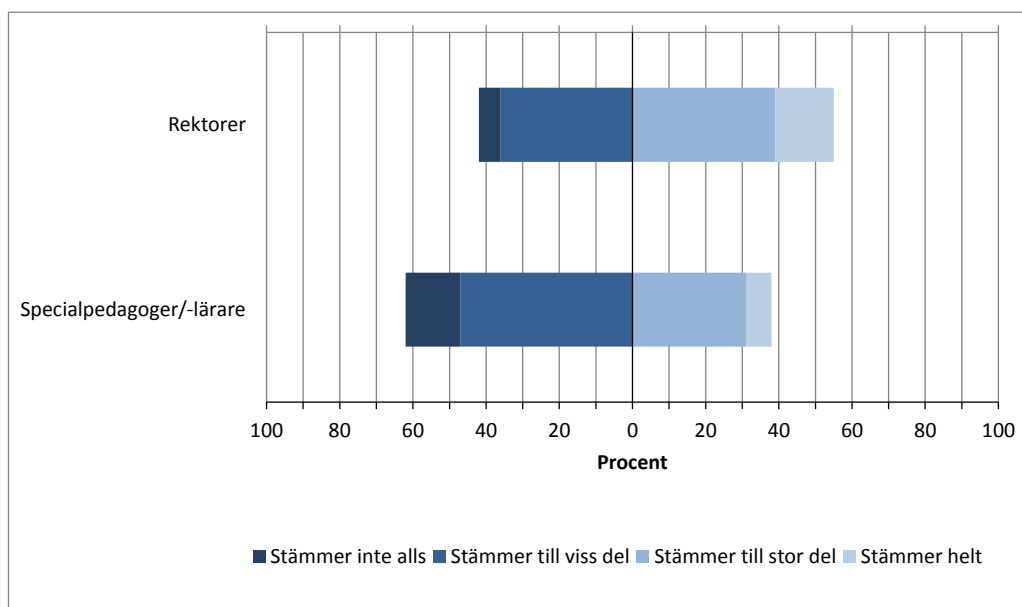
⁸⁷ Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*, s. 33.

⁸⁸ Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, s. 20.

⁸⁹ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 41.

⁹⁰ Se till exempel SOU 2016:77, s. 658-660.

pedagoger och speciallärare samt rektorer i vilken utsträckning de anser att huvudmannen erbjuder stöd för att skolenheten ska kunna erbjuda en lärmiljö som passar alla elever.



Figur 1 Huvudmannen erbjuder det stöd som behövs för att skolenheten ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever (Skolverket 2016 *Tillgängliga lärmiljöer?*)

I figuren framgår att bara knappt 40 procent av de svarande specialpedagogerna och speciallärarna helt eller till stor del anser att huvudmannen erbjuder det stöd som behövs. Detta har betydelse för i vilken utsträckning frågor om extra anpassningar och särskilt stöd prioriteras hos skolor och huvudmän.⁹¹

Våra intervjuer visar också att elevers tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd är beroende av den kultur som råder på skolan och bland lärare. För att vikten av extra anpassningar och särskilt stöd ska finnas förankrad i hela organisationen krävs att det finns en person i ledningen som driver frågan, gärna rektor eller motsvarande. Det krävs också resurser för konkret stöd och vägledning, till exempel i form av en specialpedagog och speciallärare.

En intervjuad rektor menar att det finns en kulturskillnad mellan lärare där vissa väljer att endast hänvisa elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd till en specialpedagog medan andra arbetar med att anpassa den egna undervisningen. En annan rektor berättar att man på skolan arbetar med att bygga förtroende genom att medvetet skapa en kultur där elever och personal möts, exempelvis genom att inte ha några personalrum.

⁹¹ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 106.

Vissa intervjupersoner menar att lärare ibland tycker att eleverna inte ska "curlas". Men, som en specialpedagog uttrycker det, extra anpassningar är inte att curla eleverna utan att ge dem möjlighet att lära sig mer, något som ger läraren mer arbetsglädje. Några intervjuade rektorer och specialpedagoger uppfattar det som angeläget att öka medvetenheten om, och betydelsen av, extra anpassningar och särskilt stöd på skolorna. Detta är alla lärares ansvar snarare än bara specialpedagogen eller speciallärarens.

5.7. Tillgång till specialpedagogisk kompetens och elevhälsa

Erfarenheter från tidigare undersökningar visar att det råder brist på specialpedagoger och speciallärare. I undersökningen *Tillgängliga miljöer* beskrivs hur huvudmännen konkurrerar om personal med specialpedagogisk kompetens och utlysta tjänster har ingen eller mycket få sökande.⁹² Kring 40 procent av huvudmän och speciallärare svarade i den enkätundersökning som nämnda studie bygger på, att bristen på specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt mot elever är så stor att det är ett hinder för att skolan ska kunna ge det stöd som behövs till elever med funktionsnedsättning.⁹³

På motsvarande sätt beskriver tidigare rapporter att det inte bara är tillgången till specialpedagoger som är dålig utan tillgången till elevhälsa i stort.⁹⁴ Enligt en granskning av Skolinspektionen deltar inte elevhälsan regelmässigt i det förebyggande arbetet. Det leder till att elevhälsan inte får tillräckligt med information om elever som är i behov av särskilt stöd vilket leder till att elever får stöd för sent eller inte alls.⁹⁵

I en studie av specialpedagogiska resurser i de svenska gymnasieskolorna från 2013 framgår att fyra av tio gymnasieskolor inte använder sig av specialpedagoger eller speciallärare för att stödja sina elever.⁹⁶ Vidare visar studien att kommunala skolor i genomsnitt har 10,2 minuter specialpedagog per elev och vecka medan motsvarande siffra för de fristående skolorna är 3,1.⁹⁷

Skolverkets statistik visar på samma mönster, vilket redovisas i Tabell 1 nedan.

⁹² Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolbuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 74.

⁹³ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolbuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 66.

⁹⁴ Skolinspektionen (2013:6) *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan*, s. 7.

⁹⁵ Skolinspektionen (2014:05) *Undervisning på yrkesprogram*, s. 25.

⁹⁶ Joacim Ramberg (2013) *Special educational resources in the Swedish upper secondary schools: a total population survey*, European Journal of Special Needs Education, 28:4, 440-462, DOI: 10.1080/08856257.2013.820458, s. 458.

⁹⁷ Joacim Ramberg (2013) *Special educational resources in the Swedish upper secondary schools: a total population survey*, European Journal of Special Needs Education, 28:4, 440-462, DOI: 10.1080/08856257.2013.820458, s. 450.

Tabell 1 Antal elever per specialpedagoger/speciallärare (heltidstjänster) år 2015/16

	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän	Riket
Grundskolan	135,8	202,1	142,7
Gymnasieskolan	331,7	441,1	352
Gymnasiesärskolan	27,5	28,4	22,1

I tabellen framgår att tillgången till specialpedagogisk kompetens är betydligt lägre i gymnasieskolan än i grundskolan och att tillgången generellt är sämre hos enskilda huvudmän än kommunala.⁹⁸ Variationerna inom de båda grupperna är dock stora. I gymnasiesärskolan är det tvärtom så att de enskilda huvudmännen har färre elever per specialpedagog eller speciallärare än vad kommunala huvudmän har.

Flera intervjupersoner bekräftar bristen på specialpedagogisk kompetens i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Insatser beslutade i åtgärdsprogram, det vill säga särskilt stöd, kan ibland utgöras av att en elev arbetar enskilt med en specialpedagog eller speciallärare. Erfarenheter inom Skolverket visar att det är vanligt att elever i behov av stödinsatser rekommenderas stöd i en så kallad lärstudio eller räknestuga, där eleverna kan få individuell hjälp med sina uppgifter av skolans personal.⁹⁹ Personalen kan vara nog så kvalificerad men det förekommer också att verksamheten delvis bemannas av till exempel assistenter som helt saknar lärarutbildning. Även om insatserna kan vara av god kvalitet skulle de ändå vara hjälpta av specialpedagogisk kompetens.

5.8. Resursfördelning

Gymnasieutredningen lyfter att resursfrågan är central när frågor om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd diskuteras.¹⁰⁰ I Skolverkets intervjuer inom det här uppdraget har frågan om huvudmannens och rektorns resursfördelning i förhållande till extra anpassningar och särskilt stöd framhållits av flera intervjupersoner.

I Skolverkets rapport *Tillgängliga lärmiljöer?* framgår att vissa skolor har ett gott rykte vad gäller att arbeta framgångsrikt för elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Paradoxalt nog kan det leda till att den organisation eller det arbetssätt som skapade det goda ryktet inte alltid kan upprätthållas. Det beror på att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd i gymnasieskolan ofta är resurskrä-

⁹⁸ Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för gymnasie- och vuxenutbildningsstatistik 2016-11-22.

⁹⁹ Samma typ av verksamhet bedrivs under olika benämningar

¹⁰⁰ SOU 2016:77, s. 341.

vande samtidigt som kostnaderna ofta förväntas kunna täckas med den ordinarie skolpengen.¹⁰¹ Denna iakttagelse bekräftas av intervjuerna i gymnasieskolan.

Fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor kan få så kallat tilläggsbelopp för vissa elever. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.¹⁰²

Finansiering av majoriteten av extra anpassningar och särskilt stöd ska ske inom ramen för grundbeloppet. Huvudmannen och rektorn har ansvar för att fördela resurserna utifrån olika förutsättningar och behov.¹⁰³ Det fungerar dock alltför olika i praktiken. Dessutom finns det gymnasieskolor som tillhör en huvudman som knappt har möjlighet att omfördela resurser eftersom skolan kan vara huvudmannens enda verksamhet.¹⁰⁴

5.9. Problemområden specifika för gymnasiesärskolan

Skolverket gör i rapporten *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform* bedömningen att gymnasiesärskolans fokus på kunskap ökade genom reformeringen, liksom möjligheten till flexibilitet mellan skolformer och mellan nationella och individuella program. Skolverket betonar i uppföljningen att utvecklingen mot högre förväntningar på elevernas kunskapsutveckling är positiv men att det samtidigt leder till utmaningar för gymnasiesärskolan.

Uppföljningen konstaterar att ett ökat kunskapsfokus har lett till att pedagogiska anpassningar behöver göras i större utsträckning än tidigare för elever på nationella program i gymnasiesärskolan. Dessutom upplever lärare svårigheter med att individanpassa undervisningen i och med att spannet i elevers förutsättningar och förhållanden har ökat. I uppföljningen framkommer också att fler elever har stora stödbehov, vilket gör det problematiskt att hitta APL-platser som är utbildningsrelevanta. Det ställer också stora krav på APL-handledare.¹⁰⁵

En ytterligare iakttagelse från uppföljningen är att ett antal elever har valt ett av introduktionsprogrammen, en möjlighet som förstärktes efter 2013 års reform. Det har i sin tur lett till att vissa kommuner har sett behov av att anpassa introduktionsprogram för att bättre passa elever med utvecklingsstörning.¹⁰⁶ Det finns dock ingen generell kunskap om hur utbildning på introduktionsprogram fungerar för gymnasiesärskolans målgrupp.

¹⁰¹ Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolbuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, s. 101. Studien avser bara grundskolor och inte gymnasieskolor.

¹⁰² 16 kap. 54 §, 17 kap. 34 § och 19 kap. 47 § skollagen

¹⁰³ 2 kap. 8 a och 10 §§ skollagen

¹⁰⁴ Skolinspektionen (2014) *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

¹⁰⁵ Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 16.

¹⁰⁶ Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 13-14.

Även om denna redovisning bygger på få intervjuer visar dessa att gymnasie-särskolor, precis som gymnasieskolorna, har olika sätt att arbeta med extra anpassningar och särskilt stöd. En av grunderna för att en elev är antagen till gymnasie-särskolan är att han eller hon inte bedöms kunna nå gymnasieskolans mål till följd av en utvecklingsstörning. Gymnasiesärskolan arbetar enligt intervjupersonerna så pass individanpassat att hela skolformen i någon mån arbetar kontinuerligt med extra anpassningar. Å andra sidan har andelen gymnasiesärskolelever som läser nationella program ökat, från 54 procent år 2012 till 57 procent år 2014.¹⁰⁷ Det skulle kunna innebära att behovet av extra anpassningar och kanske även av särskilt stöd ökar. Enligt Gymnasieutredningen råder det viss oklarhet om huruvida bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd också omfattar elever som läser ämnesområden på individuella program i gymnasiesärskolan. Utredningen slår dock fast att bestämmelserna omfattar gymnasiesärskolan.¹⁰⁸

Den som har avlagt speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning är behörig att undervisa i gymnasiesärskolan i andra ämnen än yrkesämnena.¹⁰⁹ Skolverket menar dock att behörighetsnivån bland lärarna är ytterst bekymmersam. Behörighet och kompetens för lärare i gymnasiesärskolan varierar. Intervjuade specialpedagoger pekar på att även lärare i gymnasiesärskolan har behov av stöttning och goda idéer kring vilka typer av extra anpassningar och särskilt stöd som kan fungera i olika situationer.¹¹⁰

6. Slutsatser och förslag på åtgärder

6.1. Slutsatser

Skolverket har, sedan bestämmelserna om extra anpassningar infördes år 2014, genomfört ett flertal aktiviteter på området extra anpassningar och särskilt stöd inom gymnasie- och gymnasiesärskolan. Kurser och konferenser har varit välbesökta och bidragit till ny kunskap för deltagarna, vilket myndigheten har kunnat konstatera genom de uppföljningar som genomförts i samband med aktiviteterna. Kurserna och konferenserna har riktat sig till rektorer och implementeringsansvariga. Skolverket har också publicerat och spritt olika former av stödmaterial och genomfört informationsinsatser.

De erfarenheter som Skolverket har fått inom det här uppdraget visar dock på ett fortsatt behov av insatser för att stödja skolorna i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd för att alla elever ska få möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Det finns även ett behov av att stödja skolledning, elevhälsa och lärare i arbetet med stödinsatser och i det systematiska kvalitetsarbetet.

¹⁰⁷ Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 32.

¹⁰⁸ SOU 2016:77, s. 362.

¹⁰⁹ 2 kap. 27 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

¹¹⁰ Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan, Uppföljning och analys av 2013-års reform*, s. 19.

Som framgått av redovisningen efterfrågar målgrupperna verksamhetsnära exempel. Återkommande kommentarer i uppföljning av aktiviteterna, och i de intervjuer som genomförts inom ramen för det här uppdraget, är att svarande efterfrågar att skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd förtydligas ytterligare med konkreta exempel. Vidare kan konstateras att Skolverkets stödmaterial och informationsinsatser har varit uppskattade men att det finns önskemål om att de i högre grad ska levandegöras och konkretiseras, till exempel genom film. Dessutom lyfter de som intervjuats fram att det finns behov av anpassat material för gymnasie-särskolan och aktiviteter riktade mot andra målgrupper än implementeringsansvariga.

Av denna redovisning drar Skolverket slutsatsen att det finns ett antal områden inom extra anpassningar och särskilt stöd som är både symptom på och samtidigt konsekvenser av problem för elever, gymnasie- och gymnasiesärskolor samt huvudmän. Att lärare brister vad gäller att utforma tillgängliga lärmiljöer kan leda till att elever inte känner sig delaktiga vilket i sin tur gör att frånvaro och avhopp ökar, det vill säga att symptom på brister inom extra anpassningar och särskilt stöd. Bristande tillgång till specialpedagogisk kompetens och svag styrning kan medföra att elevhälsan inte arbetar tillräckligt förebyggande. Detta kan i sin tur leda till ökat behov av särskilt stöd. Vissa lärare tycker att elever som är i behov av extra anpassningar inte ska "curlas" medan andra lärare känner sig osäkra på vilka anpassningar som fungerar för olika typer av elever.

Bristande information och mycket administration vid övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan resulterar i försenade insatser för elever och att dyrbar tid går åt till administration. Vår redovisning lyfter också att allt från resursfördelning till rådande verksamhetskultur på skolan påverkar vilket stöd eleverna får. Skolverket arbetar för att stödja, utveckla och utvärdera i syfte att stödja skolor och huvudmän att öka kvaliteten i skolan. I det följande redogör Skolverket för förslag som kan stödja gymnasie- och gymnasiesärskolor och huvudmän i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

6.2. Förslag på åtgärder

I det här avsnittet redogör Skolverket för myndighetens förslag på åtgärder på kortare och längre sikt med utgångspunkt i de problem och utvecklingsområden som studien har visat på. Skolverket kan dock behöva bereda vissa av de föreslagna åtgärderna ytterligare.

Förslagen utgår från uppföljningen av Skolverkets tidigare insatser på området samt den probleminventering som har gjorts i den här studien. Skolverkets ambition är att majoriteten av utvecklingsinsatserna ska samlas inom ramen för nationella skol-utvecklingsprogram i syfte att tydliggöra myndighetens utbud för målgrupperna. Det gör att de förslag som följer kommer att beredas och konkretiseras mer inom det ramverket. Det är sedan tidigare känt att enskilda huvudmän och mindre kommuner generellt tar del av Skolverkets satsningar i lägre utsträckning än andra. Även

om det finns stora skillnader inom grupperna visar statistik att tillgången till specialpedagogisk kompetens är lägre på fristående skolor än på kommunala skolor. Befintlig kunskap om målgruppernas benägenhet att ta del av Skolverkets insatser är en fråga som ska tas in i Skolverkets fortsatta arbete på området.

Att i undervisningen möta varje elev på den nivå som eleven befinner sig är en viktig men svår uppgift. Huvudmännen måste ta ansvar för att de skolor och de elever som behöver mest stöd får det och att resursfördelningen anpassas till elevers olika förutsättningar och behov. Det behövs välutbildade och hängivna lärare för att skolan ska lyckas möta varje elev. Huvudmännen ska enligt skollagen se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.¹¹¹ Därför behöver huvudmannen se över vilka kompetensutvecklingsbehov som finns och ge rektorer goda förutsättningar att göra ett bra arbete. Skolors utvecklingsarbete kan bli mer långsiktigt först när rektorerna följer upp, analyserar och vidtar åtgärder som leder till att undervisningen utvecklas.

För att möta nationellt identifierade behov erbjuder Skolverket skolutvecklingsinsatser inom nationella skolutvecklingsprogram. Statliga utvecklingsinsatser som genomförs med en viss kontinuitet under en längre tid och som knyter an till det lokala utvecklingsarbetet har bättre förutsättningar att få effekt än punktinsatser som inte är sammanhållna. De nationella skolutvecklingsprogrammen ska innehålla insatser av den förstnämnda typen.

Skolverket föreslår att det inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen utarbetas insatser som riktar sig till lärare för att förankra innehållet i stödmaterialiet *Stödinsatser i utbildningen – om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd*. Syftet med insatserna är att stärka lärarnas kompetens gällande extra anpassningar för att alla elever ska nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. I insatserna bör lärarna få möta andra lärares undervisning för att kunna ta del av goda exempel och för att synliggöra och stärka arbetet med extra anpassningar i den egna undervisningen. Det kan exempelvis ske genom texter, filmer och ljudinspelningar och ge lärare fler metoder i undervisningen som de får prova i sin praktik genom olika aktiviteter, så kallade undervisningsaktiviteter. En del av innehållet bör även handla om hur digitala verktyg kan användas för att anpassa undervisningen.

Skolverket föreslår vidare att det inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram utarbetas stöd som är riktade till rektorer, lärare och den personal som arbetar med elevhälsa. Skolverkets ambition med innehållet är att lärarna i större utsträckning ska ges möjlighet att samverka med elevhälsan i arbetet med att identifiera elevernas behov och att skolorna ska lägga större vikt vid lärmiljön i klassrummet. Innehållet bör även kunna möta de specifika behov som gymnasiesärskolan respektive gymnasieskolan kan ha. Syftet ska vara att tydliggöra skillnader mellan stödinsatserna extra anpassningar och särskilt stöd i respektive skolform.

¹¹¹ 2 kap. 34 § skollagen

Problematiken med elever som inte kommer till skolan kan också tas upp inom de nationella skolutvecklingsprogrammen, liksom åtgärder för att förebygga avhopp och minska långvarig frånvaro. Som tidigare nämnts utarbetar Skolverket insatsen *Förebygga avhopp från gymnasieskolan*.

Skolverket kan använda material ur kompetensutvecklingsinsatsen *Fortbildning i specialpedagogik* (Specialpedagogik för lärande), som framförallt riktar sig till årskurs 7-9, och vidareutveckla det för att möta behoven i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Exempelvis kan de konkreta undervisningsaktiviteterna som finns i insatsen anpassas till gymnasie- och gymnasiesärskolan för att öka lärarnas kunskap och förståelse för betydelsen av att:

- anpassa och göra lärmiljön tillgänglig
- observera, reflektera kring och analysera undervisningen
- öka elevernas delaktighet.